SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa.LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1011 DE 1992

COMISION DE HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2174 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

JUNIO DE 1993

DESPACHOS DE IMPORTACION

Verificación física por parte de la Dirección Nacional de Aduanas (Artículo 152 inciso final de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992)

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 14 DE JUNIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco
Miembros	:	Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán
Invitados especiales	:	En representacion de: Cámara de Comercio, señores Presidente, Ambrosio Bertolotti, Alfonso Varela, James Whitelaw y Luis González Cuñarro Señor Director Nacional de Aduanas, doctor José Luis Arrechavaleta Rovira
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante	:	Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 4 minutos)

La Comisión de Hacienda tiene el gusto de dar la bienvenida a los representantes de la Cámara Nacional de Comercio a los efectos de continuar con el estudio de la Carpeta Nº 1011/92, "Despacho de Importación, Verificación física por parte de la Dirección Nacional de Aduanas". Por parte de secretaría, oportunamente se hizo llegar a esta Institución el texto del proyecto de ley sobre el que se está solicitando opinión.

Antes del comienzo de la sesión les hice entrega de un texto complementario del mencionado que, lógicamente, no tiene carácter de iniciativa legislativa, pero podría ubicarse dentro de los temas que la Comisión considere a propósito del estudio de este proyecto de ley.

SEÑOR BERTOLOTTI.- Agradecemos a la Comisión de Hacienda por habernos recibido a fin de hacer pequeñas observaciones que estimamos del caso. Respecto del proyecto de ley que está a consideración, debemos hacer dos tipos de puntualizaciones. Una de ellas es estrictamente jurídica y, en tal sentido, hemos solicitado al doctor Whitelaw --que es nuestro asesor jurídico-- que nos acompañara a los efectos de brindar información. La otra serie de observaciones que deseamos formular son desde el punto de vista práctico, ya que intuimos ciertos problemas que pueden ocurrir si se sanciona este proyecto de ley.

Por lo tanto, solicitamos al doctor Whitelaw que nos informe acerca de las puntualizaciones jurídicas correspondientes.

SEÑOR WHITELAW.- Nos referiremos al texto que nos ha remitido la Comisión de Hacienda y no al que su Presidente nos acaba de hacer llegar.

En la exposición de motivos de este proyecto de ley se sostiene que el régimen que establece el decreto Nº 334/92 sería incompatible con el de la Ley Nº 16.320, que tiene que ver con la verificación y valoración de las mercaderías. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, a nuestro modo de ver --aunque tal vez esto no sea lo de mayor peso, sino que lo que importaría sería lo referente a la oportunidad y conveniencia--, advertimos que el artículo correspondiente de la ley mencionada, establece una competencia, es decir, cometidos determinados a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas.

Cuando se dictó el decreto 334/92, el 17 de julio de 1992, aún no estaba vigente la ley Nº 16.320, que empezó a regir el 1º de enero de 1993. Este establece la forma en que se lleva a cabo la competencia de verificación y valoración de todas las mercaderías. Asimismo, fija un régimen, que no es sistemático ni selectivo, del muestreo que conocemos.

Como consecuencia de esta observación, estimamos que la ley no sería estricamente interpretativa, sino

que tendría carácter innovador. Por ende, sería importante desde el punto de vista de la eficacia en el tiempo, porque si fuera interpretativa sus efectos se retrotraerían a la fecha de la misma.

Reitero que desde el punto de vista de la estricta técnica legislativa parecería que la disposición, por tener carácter innovador, no sería de naturaleza interpretativa.

En mi opinión, estas son las observaciones jurídicas que merece este proyecto de ley que, como ya dije, tal vez no sean las de mayor envergadura.

SEÑOR BERTOLOTTI.- Debemos dejar constancia de que la Cámara Nacional de Comercio está de acuerdo con todas las medidas que se tomen a fin de hacer un control efectivo de las importaciones, es decir, la realización de un comercio honesto.

Desde el punto de vista práctico, si se hiciera una valoración y verificación de todas las mercaderías que efectivamente se están importando, se enlentecería mucho su proceso de introducción en el país. Entendemos que el método selectivo, que aparentemente es el que se utiliza en la mayoría de los países --no se trata de una verificación de todas las mercaderías--, es el más práctico. Creemos que es difícil realizar ese control con los funcionarios actuales ya que, hoy en día hay ciertos problemas en los despachos, porque el personal no es suficiente para efectuar una verificación física de todas las mercaderías que llegan. Si se recibieran

grandes contenedores, y la ley se aplicara al pie de la letra, se produciría un retraso muy grande en la introducción de los bienes. Debemos hacer notar que en esto no están comprendidos solamente los bienes de consumo final, sino también aquellos que se destinan a la industria, por lo que se pueden enlentecer los procesos productivos. Esa es la observación que, desde el punto de vista práctico, vemos en la sanción de una ley con una obligación de verificación de todas las mercaderías.

SEÑOR VARELA.- A lo manifestado por el señor Bertolotti debo agregar que una verificación de este tipo implica mayores costos que, en definitiva, se trasladan al consumidor y, por consiguiente, a toda la población. Además, debemos tener en cuenta que si dicho control no responde a un criterio moderno en lo que tiene que ver con la selectividad y las diversas técnicas que se utilizan en la actualidad, muchas veces pueden darse algunas prácticas no deseadas en la relación entre los funcionarios, los importadores, los despachantes y todos aquellos que están involucrados en esta actividad.

A nuestro juicio, el criterio de selectividad y de no sistematización es mucho más cristalino en ese sentido. Asimismo, somos partidarios de que en la verificación los procedimientos se realicen más a fondo. Debemos tener en cuenta que si existe una verificación física general, es mucho más difícil profundizarla en cada caso concreto. Cabe resaltar que cuando existe una selectividad, aquel que es elegido para ser verificado puede ser inspeccionado a fondo.

Entendemos que tanto en la actividad aduanera, como en muchos otros órdenes de la vida del país, ha ocurrido que se establecen una serie de controles a priori, pero luego no existe un adecuado funcionamiento del régimen sancionatorio. De todas formas, en nuestra legislación existen determinadas penas, algunas de ellas muy graves, e incluso se consagra la responsabilidad objetiva. Por lo tanto, creemos que el Estado debería profundizar más la aplicación de esas sanciones cuando ocurren ilícitos u otro tipo de infracción aduanera.

En consecuencia, a nuestro juicio sería más conveniente y adecuado consagrar una verificación de tipo selectivo y no sistemático.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera realizar dos consultas a fin de terminar de entender un aspecto de las apreciaciones formuladas.

En primer lugar, quisiera saber si hoy en día, en la práctica se realiza una verificación física de toda la mercadería que se introduce al país, tal como se presenta en el proyecto o si, por el contrario, se procede de otra manera.

En segundo término, a través de los contactos comerciales que pueda tener la Cámara, y de su conocimiento de otras experiencias, sería interesante saber cuál es el régimen más generalmente aplicado en otros países que tienen puertos dinámicos y activos.

SEÑOR GONZALEZ CUÑARO.- Es casi imposible realizar la verificación exhaustiva de toda la mercadería que se pretende ingresar al país, su cantidad y variedad. Normalmente, de cada solicitud de importación --que nosotros llamamos permiso de importación-- se realiza una verificación parcial en algunos casos, mientras que en otros es totalmente nula, tal como sucede con los graneles, que están sujetos a certificados de importación en los que se autoriza a determinada cosa. Evidentemente, se trata de un mero control. Como es lógico, hay otras mercaderías sobre las que sí se realiza un control más exhaustivo.

Concretamente, no me animaría a afirmar que en el 100% de los permisos se realizan estas verificaciones, porque los funcionarios no dan abasto físicamente para fiscalizar toda la mercadería.

SEÑOR VARELA.- Con respecto a la segunda interrogante planteada por el señor Presidente de la Comisión, debo decir que de acuerdo con los conocimiento que tenemos y la información que hemos recabado, estamos en condiciones de afirmar que en todos los lugares del mundo donde

existe mayor movimiento comercial, no se sigue el criterio de la verificación física de todos los despachos por cuanto ello resulta totalmente imposible. En realidad, se utiliza el principio de la selectividad.

En definitiva, en esta materia se sigue un criterio que podríamos comparar con lo que se realiza en las modernas auditorías. Es decir que se usa un criterio de verificación y de contralor para demostrar --digamos que para la generalidad de los casos-- qué es lo que ocurre.

Aquella persona que resulta seleccionada, es verificada a fondo. Actualmente, lo que ocurre en nuestro país es que no se verifica físicamente a todos, y cuando se verifica, no se hace a fondo.

Además, estos mecanismos deben estar muy acompañados de todo lo que es la informática, es decir, que el contralor escape un poco a la voluntad del ser humano, o sea, que sea aleatorio y no pueda determinarse cuál va a ser el procedimiento. De esta manera, este mecanismo se vuelve más efectivo. Imaginemos lo que puede ser hoy en día el transporte terrestre, teniendo en cuenta el tráfico comercial que mantenemos con nuestros vecinos. Es común que en un mismo camión venga mercadería de distintos proveedores. Entonces, ¿cómo se hace la verificación física? ¿Acaso se va a parar a los camiones en las aduanas fronterizas y se va a descargar toda la mercadería? ¿Va a haber un vista para cada despacho, cuando en un mismo camión se está importando cuatro mercaderías distintas por parte de cuatro importadores diferentes? ¿Se le va a asignar un verificador a cada uno, o será uno para todos?.

Las dificultades de procedimiento que se plantean hacen que, en definitiva, todo esto se resuelva de una manera mucho más cómoda, es decir, tratando de obviar el trámite con las consiguientes práctica irregulares que ello implica.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera saber, en base a esta información, si los señores representantes de la Cámara Nacional de Comercio disponen de antecedentes acerca del porcentaje promedio de verificación en los sistemas de verificación selectiva.

SEÑOR VARELA.- En este momento no disponemos de esa información.

SEÑOR ZUMARAN.- A mi juicio, uno de los temas a tratar está relacionado con la verificación selectiva, sobre todo en el puerto de Montevideo --donde normalmente se reciben cargamentos grandes que vienen en buques--, donde hay comodidades, recintos aduaneros y galpones y donde además se constata un uso generalizado de containers. En este sentido, se ha sugerido la diferenciación con las fronteras terrestres, sobre todo con aquellas en que la mercadería ingresa en camiones. En este caso, ¿cómo se hace la verificación selectiva? Por supuesto, no se trata de revisar todos los bultos que hay en cada transporte porque, si así fuera, sería necesario descargarlos a todos, lo que nunca ocurrió.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la distinción en relación a las zonas francas, donde el cuidado debería ser mayor, ya que las mercaderías salen en forma más detallada, no tan generalizada.

El otro tema a tratar es el relacionado con las opiniones vertidas acerca de que, en este caso, se habrían proyectado dos innovaciones. Una de ellas consiste en pasar a la verificación selectiva, y la otra es que ésta se haga a través de empresas privadas contratadas a tales efectos, en lugar de que sea realizada por funcionarios aduaneros. Concretamente, deseo saber si la Cámara Nacional de Comercio tiene una opinión formada en cuanto a la ventaja de sustituir al personal aduanero por empresas privadas contratadas para ese fin.

Muchas gracias.

SEÑOR VARELA.- Con respecto a la verificación selectiva, la Cámara Nacional de Comercio es partidaria de que exista la verificación selectiva. En cuanto a que esta tarea sea realizada por empresas

privadas u otras personas que no sean funcionarios aduaneros, debemos señalar que no tenemos ningún inconveniente en que sea efectuada por la Dirección Nacional de Aduanas. Es más; históricamente, la Cámara Nacional de Comercio siempre entendió que aquélla debía realizar esta tarea.

SEÑOR ZUMARAN.- En primer lugar, deseo agradecer las claras opiniones vertidas en lo que hace a esos dos puntos.

En segundo término, quisiera saber si nos podrían brindar algún comentario acerca de la verificación efectuada en el momento del ingreso de la mercadería que llega a la Zona Franca y, sobre todo, durante su salida del país en algunas fronteras terrestres.

SEÑOR BERTOLOTTI.- Si me permiten, deseo referirme a un aspecto mencionado por el señor senador Zumarán en su primera intervención.

Con respecto a la posibilidad de que el control aduanero sea realizado por empresas privadas, debo advertir cierta dificultad de carácter estrictamente jurídico. En la medida en que se trata, típicamente, de un control de policía, parecería ser un servicio esencial o inherente al Estado. De acuerdo a la doctrina tradicional --sostenida por el doctor Sayagués Laso y luego continuada por otros juristas--, su función esencial no podría ser transferida a particulares, en virtud de que la verificación, reitero, es un cometido típicamente de policía.

SEÑOR VARELA.- Respondiendo la pregunta al señor senador Zumarán, cabe señalar que, a nuestro juicio, el contralor a realizarse tanto en las Zonas Francas como en las fronterizas debe efectuarse con un mismo

criterio, es decir, el de la selectividad. Por supuesto que nuestro interés --que se inscribe dentro de la filosofía que señalamos al principio de esta reunión-- es tratar, en la medida de lo posible, la no comisión de irregularidades. La Dirección Nacional de Aduanas tiene las facultades para controlar a fondo. Además, estimo que no se la debería limitar en cuanto a que deba controlar solamente el 5% o el 10% de los despachos. En este caso debería haber cierta discrecionalidad por parte del Instituto, lo cual está previsto en el Decreto. No nos parece que la verificación física de todos los despachos sea el mejor procedimiento a seguir. Si esto se llega a consagrar legislativamente, pensamos que puede ser peor el remedio que la enfermedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de todos los miembros de la Comisión, deseo agradecer la presencia de los señores representantes de la Cámara Nacional de Comercio y las opiniones vertidas sobre este tema.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara Nacional de Comercio)

(La Comisión pasa a cuarto intermedio)

(Es la hora 17 y 29 minutos)

(Ingresa a Sala el Director Nacional de Aduanas, doctor José Luis Arrechavaleta Rovira)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, continúa la sesión.

(Es la hora 17 y 59 minutos)

La Comisión agradece la presencia del señor Director Nacional de Aduanas, quien ha concurrido para darnos una opinión sobre el tema que está a consideración de este grupo de trabajo. Me refiero a la Carpeta Nº 1.011/92, Despacaho de Importación, Verificación Física por parte de la Dirección Nacional de Aduanas. Este proyecto de ley es de conocimiento del señor Director.

Con ese fin le cedemos la palabra.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Quiero agradecer la invitación que me han formulado los señores senadores integrantes de esta Comisión, porque creo que es la ocasión para intercambiar ideas a fín de buscar las vías para que el país funcione mejor, que es lo que, obviamente, todos deseamos.

Creo que este tema concreto se puede analizar desde dos puntos de vista: el jurídico y el de la conveniencia. Como además de Director he sido por muchos años Fiscal Adjunto de Gobierno, tengo una formación o deformación que me hace ver las cosas con una óptica jurídica. Afortunadamente, el Derecho no es una ciencia exacta.

Tengo aquí el texto del artículo 152 de la Ley que a mi juicio dirime un tema de competencias con el Banco República. Cuando se dice que ésta es exclusiva, se supone que excluye la concurrencia de otros Institutos u Organismos.

Concretamente, la Ley dice que es de exclusiva competencia de la Dirección Nacional de Aduanas la valoración y verificación de todas las mercaderías declaradas en los despachos de importación y que se pretenden introducir en el país.

No he podido estudiar los antecedentes, pero a mi juicio el texto es claramente dilucidante de una eventual contienda de competencias.

El hecho de que diga que solo compete a la Aduana "todas las operaciones", en mi opinión quiere zanjar definitivamente la cuestión y que no exista posibilidad de que en virtud de alguna norma que se haya omitido considerar, el Banco de la República pueda decir que por determinada norma la verificación de las naranjas --por poner un ejemplo cualquiera-- le compete a él. Creo que esta norma zanja, reitero, definitivamente el tema y esto es de competencia exclusiva de la Aduana.

Una vez arribados a esa conclusión, creo que la Aduana, como parte de la Administración, ejerce sus cometidos, naturalmente con obligaciones, pero dentro de ellos tiene la independencia de ejercitarlos adecuadamente y, eventualmente, rendir cuenta y ser llamada a responsabilidad. Pero así como el Código Penal no puede decir que al autor de homicidio lo llevarán detenido un Comisario, dos Sargentos y 3 Guardiaciviles --digo esto con el debido respeto, por supuesto--, tampoco debe decírsele a la Administración cómo debe ejercer sus cometidos. Aquí hay un decreto que equivocado o no --yo creo que no--

pretende ejercer de la mejor manera posible esos cometidos de verificación y valoración. Aquí ya ingresaríamos en los aspectos de la conveniencia.

Términaría diciendo brevemente --porque a veces a los abogados se nos dice que alargamos los temas-- que constitucionalmente, por lo menos, es opinable que se pueda establecer por ley la obligatoriedad de que la Dirección Nacional de Aduanas verifique todos y cada uno de los permisos de importación. Por lo menos ésta es la posición del doctor Sayagués Laso.

Respecto del Derecho comparado, la posición recogida es la del muestreo o verificación selectiva. Tengo en mi poder un fax que reclamé al señor Director de Aduanas de España, que me señala lo siguiente: "Como podrás observar, en la legislación que regula los reconocimientos a la importación, no se recogen porcentajes de reconocimientos mínimos o máximos, dándose una cierta libertad al Actuario, si bien en la práctica y mediante notas internas se recomienda no se supere un diez de las expediciones."

Paradojalmente, en el ámbito de la exportación, de acuerdo con algunos reglamentos de la Comunidad Económica Europea y de cierto oficio circular, se dispone que se han de reconocer físicamente como mínimo un 5 % de las exportaciones que se benefician de ayudas comunitarias como restituciones a la exportación. No obstante lo que señalan los habitantes del Hemisferio Norte, también allá se realizan algunas maniobras, por lo que se controlan las restituciones. Precisamente, ese es el objetivo de la verificación.

El Director de Aduanas de España me envió algunas normas relativas al tema. A modo de ejemplo, cabe señalar que, en cuanto al control de exportaciones de productos agrícolas que se benefician por medio de una restitución o de otros importes, en los considerandos se tiene en cuenta la financiación de la política agraria, expresando que para asegurarse de la realidad y de la regularidad en las operaciones financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y ya que en el informe especial sobre el sistema de pago de las restituciones agrícolas a la exportación existen insuficiencias de determinados miembros en el control de los productos agrícolas, a tal efecto se conceden restituciones u otros importes. Más adelante, se señala que esto llevará a la necesidad del control físico --que será mayor-- y contable de las exportaciones. Asimismo, dichos controles se harán por sondeo. Luego, se agrega que los Estados miembros realizarán un control físico de las mercaderías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º, en ocasión del cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación y antes de la concesión de la autorización para exportar mercaderías, basada en los documentos presentados en apoyo de la

declaración de exportación. Por otro lado, se dice también que el control físico contemplado en la letra A) del artículo 2º --que es al que di lectura anteriormente--, deberá efectuarse mediante sondeo, de una manera frecuente e inopinada. En cualquier caso, se llevará a cabo al menos sobre una muestra representativa del 5 %. Por ende, esto es mucho menos de lo que proyecta el Decreto Nº 334 que, por otra parte, autoriza a la Dirección Nacional de Aduanas a subir ese porcentaje si lo considera insuficiente y, a la vez, a que determinadas mercaderías sean verificadas. Con ello interpreto que, por ejemplo, todas las mercaderías provenientes de Singapur son revisadas.

Los refranes guardan en sí mucha sabiduría. Uno de ellos dice: "El que mucho abarca, poco aprieta." Si decimos que vamos a verificar el 100 % de los productos, aún con la buena voluntad de los funcionarios, no podremos hacerlo; además, no sería eficaz. Sería más conveniente controlar, por ejemplo, un 20 % y quien interviene en una importación no sabrá si su mercadería será verificada. Por ello, se cuidará mucho más que en la actualidad. Los funcionarios, a pesar de su buena voluntad, no son magos y no pueden revisarlo todo; si así lo hicieran, las importaciones quedarían detenidas, así como todas las operaciones aduaneras.

En ocasión de mantener una charla con representantes de la Asociación de Funcionarios de Aduanas --con quienes creo tener una buena relación--, intercambiamos ideas acerca del documento único y también tratamos este tema. Concretamente, me preguntaron si las normas proyectadas serían aplicadas inmediatamente, a lo que respondí que, en

realidad, no había fecha exacta para ello y que mi posición personal al respecto era favorable, considerando lo propuesto como lógico. Uno de los funcionarios presentes en esa reunión, que había estado en Alemania, manifestó que en ese país el control total no se podía hacer, porque se detendría todo el funcionamiento del puerto y, a la vez, que, para ser leal, aquí sí se podría llevar a cabo. Personalmente, creo que ahora se podría concretar con las reservas del caso porque, reitero, quien mucho abarca, poco aprieta y porque, además, si el país va a funcionar en el MERCOSUR con una actividad portuaria más importante, lo adecuado sería realizar una verificación selectiva.

En otro orden de cosas, el Centro de Formación para la Integración Regional, organismo subvencionado por la Comunidad Económica Europea, me hizo llegar la siguiente respuesta: "Respecto a su consulta telefónica del día de ayer, tengo el gusto de citar infra la normativa aplicable al régimen de verificación de mercancías de la Comunidad Europea que regula el proceso selectivo del 10 % máximo para mercancías en general y de hasta un 85 % para productos sensibles,tipo de mercadería de alto riesgo fiscal.

Los artículos 37 y siguientes del Código Aduanero Unico, --cuyos ejemplares fueron distribuidos durante nuestro último seminario--, el Convenio de Kyoto y el Reglamento de mercancías introducidas en territorio aduanero, con carácter general regulan el procedimiento. Habíamos solicitado la remisión de esta norma y cuando obre en nuestro poder, se la haremos llegar a los señores senadores inmediatamente. Es decir que en los países más desarrollados esto nunca supera el 5% ó el 10%. A mi juicio, aquí no sería lógico o adecuado adoptar un criterio superior, sobre todo cuando se habilita a la Administración a que si considera esta cifra insuficiente, la eleve. Aclaro que no estamos encorsetados en una norma que impida que nos adaptemos a las circunstancias.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- En realidad, más que una pregunta concreta, deseo realizar una pequeña puntualización porque el señor Director hizo referencia a la probabilidad de una aplicación inmediata del método selectivo, alternativa que --si no interpreté mal-- descartó para que pudiera llevarse a cabo en los próximos días.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Considero que ello es imposible.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- En concreto, quería realizar esa puntualización a los efectos de poner en conocimiento de los presentes las urgencias que debe enfrentar la Comisión.

SEÑOR GRENNO.- Deseo aclarar un aspecto que fue comentado en oportunidad de la visita que nos efectuaron los representantes de la Cámara de Comercio, que afectaba algo más que el tema que estamos considerando. En ese sentido, quiero expresar que en dos ocasiones

consecutivas se aseveró que el sistema total podría conducir a elementos no deseados o a prácticas irregulares. A mi juicio, creo que esto involucra directamente tanto a la Aduana como a su Directorio.

Por lo tanto, si esta afirmación tuviera algún asidero o respaldo, el tema ya no pasaría por ser total o selectivo, porque para que existan prácticas irregulares o elementos no deseados, no es necesario saber si se trata de grandes o pequeñas cantidades.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Eso resulta claro.

SEÑOR GRENNO.- Entonces, me importaría conocer la opinión del señor Director Nacional de Aduanas a efectos de saber si podría existir algún resquicio que diera sentido a esta argumentación.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Pienso que estamos enfocando el tema desde el punto de vista de que los funcionarios, en principio, actúan correctamente. De lo contrario, estaríamos hablando en términos del Código Penal. Partiendo de ese supuesto, creo que las prácticas incorrectas --considero que ese sería el término adecuado-- o irregulares se observarían en mayor cantidad en una verificación del 100% que en algunas del 20% ó 30%, o en las mercaderías de Singapur, tal como expresé anteriormente. En ese caso, va a existir la posibilidad de efectuar un examen en profundidad y sumamente detallado, a través del cual será muy difícil verificar todas y cada una de las situaciones, aun cuando exista muy buena voluntad. Aclaro que esto es bien sabido por los despachantes de Aduana y por quienes están involucrados en esta materia.

SEÑOR GRENNO.- Además de resultar un tanto infantil la pregunta que voy a formular, pienso que, también, descalifica la argumentación que se

dio en esta Comisión. Entiendo que la magnitud y el volumen de la operación no tienen relación directa con la idoneidad de la práctica de contralor. En lo personal, considero que la Aduana es el medio adecuado para realizar este tipo de contralor, porque ese es uno de sus cometidos. En definitiva, si no se encuentra capacitada, ella misma será la que tendrá que expresar sus propias limitaciones, tal como sucedió en otras oportunidades, por ejemplo, con el Banco Central, que no se sintió cohibido en esta Comisión de Hacienda por decir que no podía cumplir algunas de sus funciones, puesto que se encontraba en una etapa evolutiva. Estimo que si la Aduana se halla en la misma situación, no resulta desdoroso para su Administración admitir que no puede cumplir con sus cometidos en virtud de problemas funcionales, técnicos, etcétera. No obstante, entiendo que eso no debe incidir en la calidad del funcionamiento de algo que es responsabilidad del señor Director --así como de todos nosotros--, en el sentido de partir del argumento de que realmente se llevan a cabo las prácticas más normales y regulares posibles.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Coadyuvando con lo que expresa el señor senador, creo que el enfoque adecuado no radica en el hecho de que se pretendan disminuir los controles o la fiscalización sino que, por el contrario, se trata de que éstos sean más eficaces. La situación de que no se revisen intensamente todas las operaciones, sino que se lo haga en un 20% ó un 30% de los casos, va a llevar a que la fiscalización sea mucho mayor, ya que ésta en sí misma no constituye el objetivo principal; solamente es un medio para lograr que se recaude lo adecuado. Entonces, si estamos hablando de cuál es el medio más eficaz,

podría decir que éste lo es.

SEÑOR ZUMARAN.- En primer lugar, voy a tratar de ordenar mis ideas sobre este tema, que requiere una gran especialización, así como mucha práctica.

En segundo término, deseo expresar que, a mi juicio, estamos discutiendo por lo menos cuatro problemas distintos. El primero de ellos consiste en el hecho de que en nuestro país, tradicionalmente, ha existido una especie de doble Aduana, debido a la intervención del Banco de la República en forma concomitante con la Dirección Nacional de Aduanas. Si la memoria no me traiciona, la Ley de Rendición de Cuentas de 1992 intentó terminar con esa doble Aduana o doble procedimiento. Además, debo expresar que la interpretación que realiza el señor Director Nacional de Aduanas es la correcta, puesto que esa es la finalidad de la norma.

Para seguir analizando esta situación, podemos transitar dos caminos. Por un lado, he recogido de parte de los interesados, es decir, de las personas que actúan en este medio, la impresión o el juicio de que la intervención del Banco de la República era más técnica y se realizaba con más conocimiento que la que llevaba a cabo la Aduana. Sin embargo, a quien habla siempre le pareció que lo lógico sería que en nuestro país no hubiera esta especie de doble Aduana, sino que existiera una sola, y que fuera competencia de la Dirección Nacional de Aduanas. Además, considero que el grado de capacitación que han alcanzado los funcionarios del Banco de la República podría ser obtenido por los de la Aduana, a través de un esfuerzo en ese sentido. Pienso que el bagaje de conocimientos y la preparación de los

funcionarios del Banco podrían ser aprovechados por los de la Aduana, pero sin necesidad de que hubiera una doble Aduana. A mi juicio, esa es una solución racional.

Creo que ese problema --que nos han hecho conocer los propios funcionarios aduaneros-- se sigue manteniendo en virtud de que los criterios de valoración de la Aduana y del Banco no son idénticos. En este momento existe una Mesa de Valoración que está estudiando este tema. Al respecto, se observa toda clase de conflictos ya que existe un gran número de disposiciones en este sentido --aclaro que, por esa razón, no las he podido traer a la Comisión--, algunas de las cuales, además, han ido evolucionando.

Creo que desde el punto de vista administrativo es necesario determinar un único criterio de valoración; quizás pueda ser el de la Convención de Bruselas, el del GATT o el de la factura; pero aclaro que no tengo la capacitación técnica para determinar cuál es el sistema más adecuado. De todos modos, resulta claro que el criterio debe ser uno sólo porque ello proporciona certeza en las relaciones y el Estado, en una visión primaria --reitero que no tengo experiencia en este tema-- aparece actuando con mayor seriedad.

En consecuencia, tendríamos que ver si podemos conversar con el Director Nacional de Aduanas, a efectos de determinar cuál es la situación de esta doble aduana, en su relación con el Banco de la República y en su proyección en el área del comercio exterior. Otro punto a tener en cuenta es el de estudiar la posibilidad de analizar el tema de la verificación selectiva; cómo se piensa instrumentar, a qué se refiere --en esta área también tengo poca experiencia y conocimientos-- y si la verificación es en cuanto a los permisos o a los bultos. Creo que no tiene sentido pedirle al Poder Ejecutivo o a la Dirección Nacional de Aduanas que verifique absolutamente todos los bultos que pasan por la Aduana. Considero que al señor Director le asiste razón en este sentido porque si así fuera el Poder Legislativo se estaría extralimitando en sus competencias al exigir que se revisaran todos los bultos, maletas o cajones. Sería importante ver cuál es el sistema actual desde el punto de vista práctico, porque me cuesta creer que se verifiquen absolutamente todos los bultos.

Por otro lado, cabe preguntarse qué es lo que cambia

con la verificación selectiva. Admito que verificar el 100% de los bultos por orden legislativa no sólo significaría una extralimitación del Parlamento sino que, además, es algo que carece de sentido práctico. Tampoco resulta muy claro lo de establecer un porcentaje del 20% porque se me ocurre que hay diferentes tipos de marcaderías; incluso en la legislación comparada que ha citado el señor Director de Aduanas aparecen parámetros muy distintos que van desde un 10% hasta un 85%. Concretamente, deseo saber cómo se instrumentaría este sistema y si es bueno o no aprobar un decreto que establezca un tope de hasta el 20%.

En el artículo 1º del Decreto Nº 334/92 se establece que dicho margen podrá alcanzar hasta el 20% y, por el artículo 3º se dispone que la Dirección Nacional de Aduanas podrá aumentar el porcentaje de verificación u ordenar que ésta se practique en cualquier mercadería que considere conveniente, así como disponer la verificación obligatoria de ciertas mercaderías. Entiendo que esto supondría llegar hasta un 100%. Personalmente, no sé si el régimen actual establece o no porcentajes y si se aplica en todos los casos el 100%; tengo entendido que existe una graduación normal de acuerdo con el riesgo, lo que está a criterio de los funcionarios. Aquí se establece un criterio genérico del 20% y, al mismo tiempo, se dispone que la Dirección Nacional de Aduanas podría aumentar esta exigencia, llegando hasta el 100%. Pregunto, ¿cómo se efectuaría este procedimiento y si va a hacerse en forma previa o en el momento?

Por otro lado y dentro de lo que podríamos denominar

un tercer capítulo, deseo señalar que se nos ha dicho que en cuanto a la valoración estaría en marcha un proceso en virtud del cual el Poder Ejecutivo contrataría empresas privadas para llevar adelante procedimiento de verificación. Incluso, que alguna licitación ya se estaría procesando. En este punto, aparece un tercer factor: en funciones de esta importancia --aunque no deseo clarificar si son o no esenciales; este es un tema jurídico tremendamente difícil--, en qué medida la valoración puede separarse de la verificación. De todos modos, vamos a mantenernos dentro del criterio de valoración, que parece ser el objeto de concesión para empresas privadas. Además, tendríamos que ver si esto está dentro de los planes del Poder Ejecutivo.

Finalmente y debido a la complejidad de este tema --que ya se analizó en la Comisión-- creo que tendríamos que evitar la presión de los interesados y de los gremios, debido a una inminente aplicación de esta medida, porque hace que debamos realizar un tratamiento muy estrecho que, posteriormente, determina que terminemos legislando apresuradamente, tal como ocurrió en oportunidad de la Rendición de Cuentas, en la que hay disposiciones poco claras. Si no hay apuro, se podría llevar tranquilidad a los agentes en cuanto a que se trata de algo que no se pondría en marcha de inmediato --se ha manejado la fecha del 1º de julio-- lo que nos permitiría analizar el tema con profundidad, porque estando de por medio el comercio exterior del país se justifica que otorguemos a ésta temática la debida importancia. Todos tenemos dudas porque es un tema de mucha especialización que debe ser analizado con

profesionales, con los despachantes de aduana y con todas aquellas personas que tienen conocimiento sobre el tema, Me temo que no estemos haciendo las consultas debidamente ya que las hemos hecho superficiales, y creo que si vamos a legislar sobre este tema sería conveniente hacerlo en forma general.

En definitiva, estos son los cuatro puntos que deseaba plantear y agradecería al señor Director Nacional de Aduanas la gentileza de adelantarnos alguna opinión.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- El señor senador Zumarán se ha referido a varios temas, como ser la duplicación de aduanas, --por llamarlo de alguna manera--, la verificación selectiva y las eventuales contrataciones de compañías de valoración.

Pienso que lo más correcto es comenzar por el tema que motivó esta convocatoria, es decir, la verificación selectiva. Cuando el señor senador Zumarán lee el artículo 3º del Decreto Nº 334/92, surge que la Administración le ha dejado la discrecionalidad --no la arbitrariedad-- de adecuarse a las situaciones que se planteen. De esa forma la Administración no quede encorsetada a una ley o a un decreto, sino que se adecua rápidamente a las circunstancias que muchas veces resulta difícil prever con anticipación. Si se da, por ejemplo, la circunstancia de que vinieran muchas mercaderías de origen paraguayo, la Dirección Nacional de Aduanas estaría habilitada para disponer de inmediato y sobre la marcha, frente a cualquier información que pudiera surgir de alguna receptoría, su verificación. Por lo tanto, considero que no se reducen los controles, sino que se hace más eficaz el medio de fiscalización.

Con respecto al tema de la duplicación de aduanas, creo que todo el mundo en el país coincide en que no tenía sentido, por lo que el Decreto Nº 333 de 1992 buscó darle una solución. De este modo, en sus Resultandos y en el Visto se dice que los procedimientos vigentes para las operaciones de importación y admisión temporaria resultan complejos, duplicando actuaciones de la Administración y encareciendo la gestión de los operadores. Por lo tanto, tal como señalaba el señor senador Zumarán, el objetivo es suprimir esa duplicación. Tanto es así que el Considerando Nº III establece que se entiende conveniente suprimir el requisito de la denuncia de importación, el cual no configura una autorización para importar, sino simplemente una comunicación de la intención de realizar esa operación. Más adelante y coincidente con el criterio expuesto por el señor senador Zumarán, se manifiesta que resulta imprescindible unificar los criterios de valoración de mercadería, a los efectos de establecer una base imponible común, así como fijar para éstos una sola instancia de pago. Quiere decir que aquí todos nos encontramos en un mismo camino. Por lo tanto, no tenía sentido que hubiera criterios diferentes --es decir, que se pagara en varios lados-- y que para liquidar impuestos existieran bases imponibles distintas.

Por otro lado, el Decreto Nº 333 instituyó con carácter transitorio, en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, la llamada "Mesa de Valoración"

para la determinación del valor que se impondrá la mercadería en la Aduana. Todos sabemos que el Banco de la República es un ente autónomo y que, por ende, las conclusiones que en el aspecto de Derecho pudiera arribar el Poder Ejecutivo no le son obligatorias, pudiendo tener una posición diferente. Por este medio, se logró obtener un lugar donde se discutiera y se llegara a conclusiones racionales. Naturalmente, también coincido en que la Aduana tiene criterios técnicos superiores y, por ese motivo espero que triunfen. Digo esto porque una persona, que tiene mayores conocimientos y capacidades que otra, lógicamente va a imponer su punto de vista, por el mero peso de sus argumentos. Entonces, la "Mesa de Valoración" va a llevar a que esa diversidad que señalaba el señor senador Zumarán se reduzca poco a poco.

En cuanto a las compañías para hacer la valoración --que es un tema que se está desarrollando-- debo decir que no implican, como se piensa, entregar y privatizar la Aduana. Es algo común consultar a gente especializada en determinados aspectos. Nuestras instituciones públicas han consultado a profesionales extranjeros y aún nacionales que no integran la Administración respecto de temas de importancia. Recuerdo que hace mucho tiempo, en el problema del Banco Transatlántico, se solicitó la opinión del doctor Sebastián Soler, penalista argentino y nadie dijo que la justicia iba a pasar a la jurisdicción argentina.

Naturalmente que estas compañías no van a verificar ni a valorar; en el supuesto de que se les hiciera alguna

consulta, la misma tendría estrictamente ese carácter. En definitiva, la que va a decidir será la Aduana, como lo hace cualquier jerarca cuando consulta a un abogado. Los abogados damos opiniones y los jerarcas son los que deciden, teniendo cada uno sus responsabilidades.

En caso, reitero, de que se hiciera algún tipo de contratación con estas compañías asesoras, se buscaría que ese asesoramiento no se agotara en sí mismo, sino que contara, además, con un mayor fundamento, a fin de que la Aduana obtuviera un banco de datos para, en su momento, contar con los medios para actuar directamente. Insisto en que este tema aún no está resuelto y que el asesoramiento no puede ser nada que agravie o provoque temor a ninguno de los uruguayos. Creo que las mayores carencias de recaudación que tiene la Aduana no se deben al ingreso ilegal, sino a la diferencia entre el valor real y el que se declara efectivamente. De este modo, la Aduana pierde de recaudar cifras muy importantes.

SEÑOR ZUMARAN.- Agradezco la respuesta del doctor Arrechavaleta.

Si no estuviéramos en la inminencia de algún cambio notorio, podríamos darnos un poco más de tiempo e inclusive recabar la opinión de la misma Dirección y del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto a cuáles serían las medidas más acertadas para legislar sobre el tema.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Lo que se va a aplicar de inmediato --y se están instrumentando las medidas para ello,- es el Documento Unico de Importación. Pero ello refiere al Decreto Nº 333, que es el que mencionaba el señor senador Zumarán. De esta forma, pensamos seguir avanzando en la terminación de la duplicación de aduanas que como todos saben es inexplicable hoy por hoy. Eso va a significar que las operaciones entren y terminen en la Aduana, sin perjuicio de una pequeña intervención del Banco de la República, porque todos sabemos que las cosas no se pueden cambiar radicalmente de un día para otro.

Por otro lado, en cuanto al tema de la verificación selectiva, debo decir que no existe ninguna inmediatez. Lo que entrará en vigencia el 1º de julio es el Documento Unico de Importación que puede funcionar con o sin verificación selectiva, porque es un medio para otra cosa. Naturalmente que el Decreto está vigente, pero esto no se va a poder instrumentar ya.

SEÑOR CASSINA.- El Director Nacional de Aduanas fue muy claro ante una consulta formulada por el señor senador Zumarán acerca de la contratación de empresas privadas para cumplir parte de los cometidos de la Aduana, es decir, las tareas de valoración.

Señaló que, en todo caso --ya que no está decidido-- lo que podría hacerse es contratar empresas para que asesoren en el aspecto de la valoración.

Aceptando el hecho de que se trataría de un asesoramiento, en todo caso para permitir a la Dirección Nacional de Aduanas formar un Banco de Datos --si no es así el señor Director me rectificará-- consulto a éste acerca de si sería una contratación de carácter permanente o un asesoramiento por un tiempo prudencial.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Quiero precisar que la contestación que he dado no significa que esto se vaya a ser ahora o nunca; se trata de una posibilidad que planteé.

Con respecto al segundo punto que plantea el señor senador Cassina, debo decir que tiene razón. La idea es que, en el supuesto de que se utilizara, nos proporcionara elementos para capacitar a la Aduana y nada más.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desearía consultar al señor Director Nacional de Aduanas acerca de si la posible participación, en los términos que él ha explicado, de estas empresas privadas de asesoramiento, sería, de alguna forma, incompatible con las obligaciones que la República --y específicamente la Aduana-- pueda tener en torno a las actividades y acuerdos del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Este tema fue planteado en oportunidad de determinado asesoramiento que hemos recibido. Adelanto mi impresión personal a fin de solicitar al señor Director que la rectifique o ratifique, en el sentido de que el asesoramiento a que él hace alusión, es decir, el que se realizaría por parte de una empresa de esta naturaleza, no estaría en colisión con las obligaciones del régimen

de Bruselas, sino que ayudaría a determinar el valor aduanero a las autoridades competentes del Uruguay.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- No quiero dar por cierto hechos que no lo son y que no me competen, porque estoy respondiendo sobre una situación supuesta. No soy el Ministro del ramo y no sé lo que él va a decidir. De todos modos parecería que el asesoramiento tendrá que darse de acuerdo con las normas vigentes. Continuando con el ejemplo que proporcioné al principio, debo decir que al doctor Soler --que es ciudadano argentino-- se le consultó con respecto a las normas de derecho penal uruguayo. Las compañías que hemos mencionado no podrán hacer valoraciones teniendo en cuenta las disposiciones de cualquier país del mundo, sino de las que rigen aquí porque, de lo contrario, no sería un asesoramiento válido.

SEÑOR ASTORI.-Deseo hacer una reflexión muy pequeña, casi confirmatoria más que interrogatoria. Para la determinación de un eventual porcentaje de selectividad en la verificación --que no es inminente, como aclaró el señor Director-- supongo que se tomaría en cuenta el hecho de equilibrar ese porcentaje con la calidad y cantidad de recursos humanos de que dispone la Dirección. Además, estaría el hecho de que la mercadería sometida a verificación --es decir, la que queda comprendida en el porcentaje-- fuera realmente fiscalizada a fondo, en su totalidad. Creo, en este sentido, que la Dirección Nacional de Aduanas proyecta equilibrar estos aspectos.

Reitero que no se trataría de una pregunta sino más bien de una solicitud de confirmación.

SEÑOR ARRECHAVALETA ROVIRA.- Coincido plenamente con el señor senador Astori. Naturalmente la disminución de la extensión va a llevar a un aumento en la profundidad, porque, de lo contrario no tendría justificativo. En realidad, se trata de una opción entre criterios de fiscalización. O sea que si, por ejemplo, fiscalizáramos todo se nos escaparían muchos detalles, por lo que elegimos hacerlo con un porcentaje determinado --que se aumentará o no--, pero muy exhaustivo.De esta manera, el individuo cuya mercadería va a ser sometida a esa eventual revisación, como no lo sabe, pensamos que va a tomar más precauciones que ahora.

Con respecto a los porcentajes, debo decir que el buen sentido aconseja no dar pasos más largos que la pierna, es decir, que éste será proporcional a las posibilidades de fiscalización de la Aduana.

SEÑOR ZUMARAN.- Creo que este tema tiene alguna vinculación con la posibilidad de que Uruguay utilice algunos procedimientos antidumping en materia --sobre todo-- de importaciones. Entiendo que también habría que analizar el punto desde esta óptica, en el sentido de que la fijación de recargos a la importación sería con el propósito de proteger a la industria nacional de bienes competitivos en un determinado porcentaje. En este punto existe también un interés fiscal ; naturalmente la Aduana debe tenerlo muy en cuenta y quizás sea el que prevalece pero, desde el punto de vista del país, no es el único.

Tengo la impresión de que Uruguay carece

de instrumentos eficaces, rápidos y prácticos que permitan la lucha contra la conducta de dumping, que es tan común actualmente en el comercio. Iba a realizar este planteo en presencia de los representantes de la Cámara Nacional de Industrias, pero como no asistieron, espero tener oportunidad de hacerlo cuando concurran a esta Comisión, ya que se trata de un tema que preocupa mucho, inclusive a los sectores agropecuarios.

Por otra parte, la Comunidad Económica Europea ha desorrallado finos y automáticos instrumentos, porque apenas llega una importación a precios menores de los que ellos fijan, inmediatamente aplican derechos compensatorios para nivelar dichos precios. Debo aclarar que en ella no se puede introducir mercaderías por debajo de cierto precio, ya que cada una tiene su aforo; de lo contrario, hay una aplicación inmediata de los derechos compensatorios. De esta forma se protege la producción de la práctica desleal del comercio.

He realizado un planteo --no quise hacer una exposición-- en el que señalé cuatro factores y no quería terminar --aunque este punto no lo hemos considerado hoy-- sin dejar de incluir este otro que considero muy importante.

Asimismo, sería razonable que en aras de la sencillez, de la simplicidad de los trámites y para no confundir a los agentes económicos, el Estado tuviera en este tema un sólo aforo. Entiendo que sería absurdo que una mercadería fuera tasada en un determinado valor tributario fiscal y luego, desde el punto de vista de las prácticas "antidumping", recibiera otro aforo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda agradece al Director Nacional de Aduanas, Dr. Arrechavaleta Rovira, la información que ha brindado.

(Se retira de Sala el señor Director Nacional de Aduanas)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)